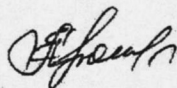


0 - 793856

На правах рукописи



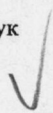
ЕРОШКИНА Лариса Александровна

ЭВОЛЮЦИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

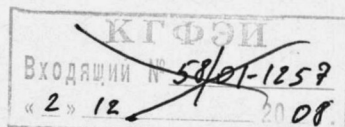
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата экономических наук



Волгоград – 2008



278889

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет».

Научный руководитель: кандидат экономических наук
Дорждеев Александр Владимирович.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Литвинова Алла Владимировна;

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714771

Ведущая организация: Всероссийский заочный финансово-экономический институт (г. Москва).

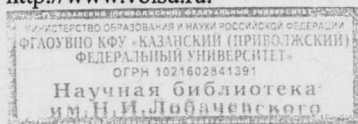
кандидат экономических наук, доцент
Левинсон Самуил Бениаминович.

Защита состоится 20 декабря 2008 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, просп. Университетский, 100, ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», ауд. 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» – <http://www.volsu.ru>.

Автореферат разослан 20 ноября 2008 г.



Учёный секретарь диссертационного совета,
доктор экономических наук

М.В. Гончарова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В широком спектре проблем, связанных со становлением федерализма в Российской Федерации, наиболее актуальными были и остаются вопросы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. За последнее десятилетие в Российской Федерации произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе принципов бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

К настоящему моменту создана законодательная база, регулирующая распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, разграничение расходных полномочий, формирование и распределение межбюджетных трансфертов. Проводимая реформа бюджетного процесса направлена на создание условий для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Одним из основных направлений повышения эффективности управления общественными финансами является создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами. Именно систему межбюджетных отношений можно рассматривать в качестве одного из инструментов для решения указанных задач.

Складывающийся в Российской Федерации бюджетный федерализм требует осмысления накопленного опыта распределения средств из федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов России. Произошедшие в стране изменения в области межбюджетных отношений должны найти отражение в методологии и методах распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Актуальность дальнейшего исследования межбюджетных трансфертов в Российской Федерации определяется увеличением количества форм и объемов финансовой помощи из федерального бюджета и как следствие усложнением порядка их предоставления и согласования между собой.



Степень разработанности проблемы. Исследованию проблем межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма в России и влиянию их на экономическое положение субъектов Российской Федерации посвящены работы М. Афанасьева, А. Бирюкова, О. Богачевой, А. Дорждеева, Д. Завьялова, Л. Ивановского, А. Игудина, О. Кирилловой, В. Климанова, Ю. Крохиной, А. Лаврова, Б. Лавровского, В. Лексина, Т. Мамсурова, Т. Марченко, А. Панскова, М. Придачука, В. Онищенко, Л. Перекрёстовой, В. Родионовой, С. Сазонова, А. Силуанова, Р. Сомоева, В. Христенко, С. Хурсевича, Ю. Швецова, В. Шуба, Л. Якобсон, а также зарубежных исследователей – Е. Ахмада, Г.Смита, Дж. Крейга, П. Киркоу, Р.Бола, Я. Корнан, Э. Маскина, Ж. Ролана и других.

Значительные исследования проблем межбюджетных отношений были проведены учеными Института экономики переходного периода, в частности С. Баткибековым, П. Кадочниковым, О. Луговым, А. Мамедовым, В. Назаровым, С. Синельниковым-Мурылевым, И. Труниным и другими. Ими были построены математические модели зависимости налогового потенциала от основных макроэкономических показателей (ВРП, объемы производства отраслей региона). Результатом их работы явилась методика распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 год, где впервые в качестве одного из показателей были использованы валовые налоговые доходы региона, учитывающие его налоговый потенциал.

Анализ изученных работ и российского законодательства показывает, что пока в России не сложилась целостная теория межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, его сущностного содержания. В законодательстве, среди отечественных ученых и практиков нет однозначного толкования категории «бюджетный федерализм». Большинство научных публикаций сводится к описанию действующей практики реализации бюджетного федерализма за рубежом и постановке вопросов о необходимости совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Многие исследования посвящены проблемам распределения межбюджетных трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, но отсутствуют

комплексные разработки, в частности касающиеся распределения финансовой помощи из других федеральных фондов. Недостаточность комплексных исследований различных форм межбюджетных трансфертов предопределила актуальность настоящего исследования, его цель и задачи.

Целью диссертационного исследования является исследование эволюции, анализ современного состояния и совершенствование форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации в условиях бюджетного федерализма.

Поставленная цель предопределила решение следующих задач:

1. Исследовать сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений с целью обоснования процессов, происходящих при распределении трансфертов из федерального бюджета.

2. Проанализировать изменения форм федеральных межбюджетных трансфертов для определения характера этих изменений, выделения этапов развития межбюджетных отношений в части межбюджетных трансфертов.

3. Выявить основные тенденции современного этапа развития отношений между федеральным бюджетом и региональными бюджетами.

4. Исследовать формы федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации для выявления недостатков методологического и методического характера.

5. Предложить направления совершенствования форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации.

Объектом исследования стали межбюджетные отношения в Российской Федерации в части предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Предмет исследования составили методология межбюджетного выравнивания и методика распределения федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая база исследования. Диссертация базируется на научных трудах и публикациях ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, его правового, организационного, методологического и методического

обеспечения. Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания, системный анализ и синтез, аналогия, структурный, сравнительный, экономико-статистический и другие методы анализа.

Законодательную и нормативную правовую базу исследования составили Бюджетный кодекс Российской Федерации; законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам бюджета и межбюджетных отношений; постановления Правительства Российской Федерации, определяющие методику, правила предоставления субъектам Российской Федерации и распределения между ними межбюджетных трансфертов из специально созданных для этих целей федеральных фондов.

Информационно-эмпирическая база исследования представлена статистическими и аналитическими материалами Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики; научными разработками российских и зарубежных ученых, опубликованными в научной литературе и периодической печати; материалами научно-практических конференций; информационными ресурсами, размещенными в сети Интернет.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.

1. Формы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации с начала бюджетной реформы прошли эволюционный путь развития, который можно разделить на пять этапов. Эволюционность развития выражается главным образом в постепенном увеличении форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, и преемственности показателей их распределения за счет изменения методики расчета показателей без изменения общей методологии расчета.

2. Федеральные межбюджетные трансферты можно разделить по выполняемым целям и достижению стимулирующего эффекта межбюджетных отношений на несколько видов:

- безусловная финансовая помощь (дотации), выполняющая функцию восполнения недостающих финансовых ресурсов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

-обусловленная финансовая помощь (субсидии), выполняющая функцию поддержки реализации приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации;

-субвенции, выполняющие функцию финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий публичных образований, переданных для осуществления другим публичным образованиям.

3. Достижению основной цели распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг) препятствуют попытки достичь целей, первоначально не присущих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать региональные власти к самостоятельному наращиванию налогового потенциала. При всей важности этих дополнительных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента приводит к тому, что ни одна из перечисленных целей не достигнута, а процедура распределения дотаций становится более сложной и менее прозрачной. Следовательно, для соответствия исходному предназначению, сохранения общей методологии и повышения эффективности распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации необходимо исключить из методики его распределения компенсационный механизм, сглаживающий резкие колебания размера выделяемых дотаций относительно уровня предыдущего года и стимулирующий регионы, достигшие за трехлетний период темпов роста доходных поступлений выше среднероссийских и имеющие удельный вес кредиторской задолженности в доходах ниже среднего по России.

4. Отдельные узконаправленные субсидии из федерального бюджета необходимо консолидировать в одну (блочный трансферт) с целью стимулирования регионов на осуществление программ модернизации соответствующих отраслей в целом. Блочный трансферт – это консолидированная субсидия на финансирование конкретной отрасли, которая не имеет жестких условий расходования получаемых средств (федеральный уровень власти устанавливает форму-

лу распределения и условия расходования средств по каждому направлению финансирования, а региональный уровень власти самостоятельно выбирает пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в субсидию). Методика выделения блочных трансфертов должна учитывать бюджетную обеспеченность регионов по сравнению с самым обеспеченным регионом. Это позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании получаемых средств с учетом региональных особенностей и одновременно осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности.

5. Для повышения эффективности реформирования и управления региональными и муниципальными финансами следует внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки субъектов Российской Федерации с последующим финансовым поощрением наиболее успешных регионов. Рейтинговая оценка должна включать следующие направления реформирования региональных и муниципальных финансов: предоставление государственных услуг юридическим и физическим лицам; внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат; межбюджетные отношения и качество управления муниципальными финансами; повышение качества финансового менеджмента в бюджетной сфере. В дальнейшем прямое стимулирование реформ на региональном и местном уровне за счет средств федерального бюджета должно смениться формированием общих правил, поддерживающих данные реформы. В такой институциональной среде лучшая практика проведения реформ будет распространяться среди регионов и муниципалитетов со схожими социально-экономическими условиями.

6. При определении индекса налогового потенциала в методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим налогам» пропорционально потенциалу налога на доходы физических лиц, так как он более равномерно распределен между регионами Российской Федерации, чем используемая в формуле распределения сумма четырех налогов (налог

на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций и налоги на совокупный доход). Кроме того, для устранения разногласий между федеральным и региональными уровнями власти по поводу прогноза величины поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по отдельным видам налогов на очередной финансовый год необходимо использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а фактические данные за последний отчетный период.

7. При распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации индекс бюджетных расходов не корректируется на коэффициенты, характеризующие уровень благосостояния населения, его способность потреблять бюджетные услуги, предоставляемые ему на возмездной основе, или замещать их потребление покупкой аналогичных услуг в частной сфере. Необходимо дополнительно включить в методику расчета индекса бюджетных расходов показатели, характеризующие уровень достатка основного потребителя бюджетных услуг, а именно: доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума и доля расходов на покупку продуктов питания в структуре потребительских расходов.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

1. Обоснована эволюционность развития форм и методов предоставления межбюджетных трансфертов в Российской Федерации, выражающаяся в преемственности показателей их распределения (изменении методики распределения с сохранением общей методологии).

2. Структурированы формы межбюджетных трансфертов по выполняемым целям и достижению стимулирующего эффекта межбюджетных отношений: безусловная финансовая помощь (дотации), обусловленная финансовая помощь (субсидии), субвенции.

3. Аргументирована целесообразность исключения компенсационного механизма из методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации как нарушающего общую методологию предоставления выравнивающих межбюджетных трансфертов.

4. Дано определение блочного трансферта (консолидированная субсидия на финансирование конкретной отрасли с вариативными условиями расходования получаемых средств) и обоснована целесообразность замены большей части узкоспециализированных субсидий блочными трансфертами по отраслевой направленности (здравоохранение, физкультура и спорт, образование, ЖКХ, сельское хозяйство, социальная помощь) с определением общих условий расходования предоставляемых средств.

5. Предложено применение ежегодной рейтинговой оценки субъектов Российской Федерации с последующим финансовым поощрением наиболее успешных регионов и конкретизированы направления этой оценки: предоставление государственных услуг юридическим и физическим лицам; внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат; межбюджетные отношения и качество управления муниципальными финансами; повышение качества финансового менеджмента в бюджетной сфере.

6. Усовершенствована методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации за счет корректировки формул расчета индекса бюджетных расходов и индекса налогового потенциала.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, расширяют и развивают научное представление о сущности межбюджетных отношений, об их эволюции в Российской Федерации. Сформулированные в диссертации теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области совершенствования межбюджетных отношений и реализации принципов бюджетного федерализма. Практические рекомендации дополняют современные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета при распределении федеральных трансфертов субъектам Российской Федерации за счет более совершенной методики предоставления дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также замены узкоспециализированных субсидий блочными трансфертами.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на международных, всероссийских, региональных научно-практических конференциях в Волгограде, Воронеже, Пензе, Саратове в 2006-2008 гг.

Публикации. На основе материалов исследования опубликовано 7 работ общим объемом 34,52 п.л., с авторским вкладом 3,03 п.л., в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, научная и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические основы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации» рассматриваются различные точки зрения, раскрывающие сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений; исследуется характер изменения межбюджетных отношений, обосновывается эволюционность развития форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации, выделяются этапы эволюции; анализируются современные тенденции развития отношений между федеральным и региональными бюджетами.

Во второй главе «Федеральные межбюджетные трансферты как инструмент обеспечения финансовой стабильности и реализации государственной политики» анализируется структура межбюджетных трансфертов; исследуются их количественные характеристики; обосновываются направления совершенствования такой формы федеральных межбюджетных трансфертов, как обусловленная финансовая помощь (субсидии).

В третьей главе «Методика распределения федеральных выравнивающих межбюджетных трансфертов в Российской Федерации и ее совершенствование» рассматриваются методологические основы измерения налогового (фискального) потенциала регионов и уровня бюджетных расходов; проводится анализ современной методики распределения дотаций из Федерального фонда

финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, предлагается ее усовершенствование.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения научного и практического характера.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ

Эволюция межбюджетных отношений и форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране позволяет выделить следующие этапы (таблица 1).

На первом этапе (1991-1993 гг.) была создана основа налоговой системы России. В части межбюджетных отношений она базировалась на концепции «регулирующих налогов». Этот период характерен некоторым расширением налоговых полномочий региональных и местных властей, наличием в межбюджетных отношениях субъективизма. На этом этапе произошла существенная дифференциация бюджетной обеспеченности населения различных регионов России, которую не удается сгладить до сих пор.

На втором этапе (1994-1998 гг.) сделана попытка проведения первой системной реформы межбюджетных отношений. Была разработана Концепция реформирования межбюджетных отношений, предлагающая формирование новой, более прозрачной системы финансовой поддержки субъектов Федерации, исходящей из оценки бюджетной обеспеченности регионов на основе налоговых ресурсов и расходных потребностей, определенных по единой методике. Созданная система не имела достаточной законодательной базы, в основном, ориентировалась на разделение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете. Новым в развитии межбюджетных отношений России стало создание в 1994 г. целевого фонда финансовой поддержки регионов, средства которого должны были расходоваться в соответствии с едиными правилами.

Таблица 1
Этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации и эволюции форм межбюджетных трансфертов

№ п/п	Период	Правовое обеспечение	Форма межбюджетных трансфертов
1	1991-1993 гг.	Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» Закон «Об основах налоговой системы РСФСР» Федеративный договор	1) дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (создан в 1994 году)
2	1994-1998 гг.	Указ Президента Российской Федерации «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году»	1) дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (создан в 1994 году)
3	1999-2001 гг.	Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. Российской Федерации в 1999-2001 гг. Бюджетный кодекс Российской Федерации	1) дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (создан в 1994 году); 2) субсидии из Федерального фонда регионального развития (создан в 2000 году); 3) субвенции из Федерального фонда компенсаций (создан в 2001 году)
4	2002-2005 гг.	Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года	1) дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (создан в 1994 году); 2) субсидии из Федерального фонда регионального развития (создан в 2000 году); 3) субвенции из Федерального фонда компенсаций (создан в 2001 году); 4) субсидии из Федерального фонда софинансирования социальных расходов (создан в 2002 году); 5) субсидии из Федерального фонда реформирования региональных финансов (создан в 2002 году), преобразован в Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (в 2005 году)
5	2006-2008 гг.	Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 гг. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 год и на среднесрочную перспективу Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2007 год и на среднесрочную перспективу	1) дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (создан в 1994 году); 2) субсидии из Федерального фонда регионального развития (создан в 2000 году); 3) субвенции из Федерального фонда компенсаций (создан в 2001 году); 4) субсидии из Федерального фонда софинансирования социальных расходов (создан в 2002 году); 5) субсидии из Федерального фонда реформирования региональных финансов (создан в 2002 году), преобразован в Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (в 2005 году)

Третьим этапом (1999-2001 гг.) в развитии межбюджетных отношений в России стала одобренная в 1998 году Правительством Российской Федерации Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, одним из наиболее важных разделов которой является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Существовавшая до 1999 года методика распределения этого фонда имела множество недосмотров: использование в качестве базы для расчета трансферта фактических данных за 1991 год, направленность на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов. Внедрение, начиная с 1999 года, методики распределения трансфертов предусматривало выделение основной части трансферта пропорционально отклонению душевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации, который получил название индекса бюджетных расходов.

На четвертом этапе (2002-2005 гг.) реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществлялось на основании Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, в которой важной целью реформирования межбюджетных отношений называлось стимулирование регионального развития. Для этого Программой предусмотрено повышение бюджетного статуса и расширение налогово-бюджетных полномочий муниципальных образований, повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов и переход в долгосрочной перспективе к формированию их в основном за счет собственных налогов, а также расширение полномочий регионов и местных органов власти в планировании бюджетных расходов.

На пятом этапе (2006-2008 гг.) межбюджетные отношения строятся на Концепциях и методиках формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на соответствующий год и на среднесрочную перспективу. В соответствии с этими концепциями в 2006-

2008 годы предполагается предоставление межбюджетных трансфертов в соответствии с созданными во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации формами финансовой поддержки.

Таким образом, можно сделать вывод, что изменения, происходившие в межбюджетных отношениях, носили эволюционный характер.

Современные тенденции развития отношений между федеральным и региональными бюджетами

В соответствии с концепцией и методикой формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2007 год и на среднесрочную перспективу основу раздела «Межбюджетные трансферты», как и в предшествующие годы, составляют: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее ФФПР), Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (далее ФССР), Федеральный фонд регионального развития (далее ФРР), Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (далее ФРРМФ), Федеральный фонд компенсаций (далее ФК). В ходе проведенной реформы определилась структура межбюджетных трансфертов, которая представлена в таблице 2.

В 2002-2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых региональным бюджетам (с 3,03 до 2,17 % ВВП). В 2007 г. эта тенденция изменилась, объем межбюджетных трансфертов увеличился до 2,6 % ВВП. Размер средств, выделяемых из ФФПР, уменьшился с 0,94 до 0,79 % ВВП, что связано с действовавшим в последние годы порядком ежегодной индексации объема фонда на индекс потребительских цен. Объемы федеральной финансовой помощи регионам (так же как и другие виды расходов) росли в 2007 г. темпами, превышающими темп роста ВВП. В результате доля ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов снизилась.

В 2007 г. продолжилась тенденция последних лет к увеличению финансирования из ФК. Общая сумма субвенций из этого фонда выросла по сравнению с 2006 г. с 0,30 до 0,43 % ВВП. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением финансиро-

вать федеральные мандаты в полном объеме. После резкого роста ФССР (с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г.), вызванного монетизацией льгот, наблюдается постепенное снижение объема данного вида трансфертов – в 2007 г. доля этого фонда составила 0,1% ВВП. Финансирование из ФФРМФ в 2007 году практически не изменилось и составило около 0,01% ВВП. Несколько увеличился объем ФРР – с 0,01% ВВП в 2006 г. до 0,02% ВВП в 2007 г.

Таблица 2

Структурирование межбюджетных трансфертов по выполняемым целям и достижению стимулирующего эффекта межбюджетных отношений

Вид межбюджетного трансферта	Выполняемая функция	Форма межбюджетного трансферта
Необусловленная финансовая помощь (дотации)	Восполнение недостающих финансовых ресурсов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимых для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целом, и предоставляемых без установления направлений и условий использования (кроме некоторых ограничений для высокодотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований)	Дотации из ФФПР
Обусловленная финансовая помощь (субсидии)	Поддержка реализации приоритетных расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в отношении которой устанавливается целевой характер использования и дополнительные требования к результатам реализации соответствующих полномочий	Субсидии из ФССР Субсидии из ФРР Субсидии из ФФРМФ
Субвенции	Финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий публичных образований, переданных для осуществления другим публичным образованиям	Субвенции из ФК

В качестве негативной тенденции следует отметить увеличение дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов с 0,16 до 0,17% ВВП. Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». Однако, начиная с 2004 г., увеличивается прозрачность межбюджетных

отношений. В настоящее время средства ФФПР, ФК, ФРРМФ и ФРР распределяются согласно методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. На формализованной основе осуществляется формирование и использование ФССР. Тем не менее, доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на формализованной основе, в 2007 г. составила около 59% всей суммы средств, переданных федеральным центром субъектам Российской Федерации, а также в 2007 г. продолжилась практика пересмотра в течение года Закона о федеральном бюджете и увеличения объема изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 годов» количественная структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований представлена в таблице 3.

Таблица 3

Структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2008-2010 гг.

Наименование	2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	млрд. руб.	доля в общем объеме, %	млрд. руб.	доля в общем объеме, %	млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Всего	926,5	100,0	907,2	100,0	880,2	100,0
Дотации	375,5	40,5	392,7	43,3	411,1	46,7
В том числе: на выравнивание бюджетной обеспеченности	329,0	35,6	350,9	38,8	373,8	42,7
Субсидии	317,2	34,2	300,7	33,1	234,2	26,6
Субвенции	163,7	17,7	175,9	19,4	191,0	21,7
Иные межбюджетные трансферты	69,7	7,5	37,8	4,2	43,9	5,0

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2008 г. в 1,17 раза больше, чем в 2007 г. Общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,20 раза, в результате чего доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2007 г. с 14,2 до 14%. В дальнейшем эта тенденция продолжится: 12,1% в

2009 г., 10,8% в 2010 г. Учитывая, что в конце 1990-х годов доля одних только дотаций из ФФПР составляла 14% расходов федерального бюджета, а основные доходные источники в настоящее время сосредоточены в федеральном бюджете, снижение доли межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета представляется небесспорным. Межбюджетные трансферты в современных условиях должны остаться одним из основных инструментов обеспечения финансовой стабильности публичных образований Российской Федерации и реализации государственной политики.

Совершенствование распределения субсидий из федерального бюджета за счет предоставления блочных трансфертов

С каждым годом расширяется количество форм финансовой поддержки осуществления полномочий субъектов Российской Федерации: в 2001 г. предоставлялось 17 субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2008 г. – 84. Так, в 2008 г. предусмотрены 11 каналов финансовой поддержки образования, 11 – здравоохранения, 5 – социальной политики, 9 – жилищно-коммунального хозяйства. При наличии столь значительного числа каналов финансовой поддержки из федерального бюджета практически во всех отраслях происходит размывание приоритетности отдельных отраслей, снижается стимулирующее влияние целевых межбюджетных трансфертов на модернизацию бюджетных отраслей в целом. В то же время резко возросла доля узкоцелевых межбюджетных трансфертов, что негативно сказывается на укреплении финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований. Следовательно, необходимо осуществить объединение ряда субсидий в одну (блочный трансферт) – на осуществление программ модернизации соответствующей отрасли в целом.

Блочный трансферт – это консолидированная субсидия на финансирование конкретной отрасли, которая не имеет жестких условий расходования получаемых средств. Суть блочного трансферта заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом федеральный уровень власти может ус-

танавливать формулу ее распределения и условия расходования средств по каждому направлению финансирования. Региональный уровень власти может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в субсидию.

Это позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании получаемых средств с учетом особенностей субъектов Российской Федерации и одновременно осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности.

При этом федеральным уровнем власти должен быть предложен перечень показателей, характеризующих качество бюджетных услуг, их целевых значений, а также концепция действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на основе которой ими будут разрабатываться программы действий с учетом региональных особенностей.

Методика выделения блочных трансфертов должна учитывать бюджетную обеспеченность регионов, но прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из ФФПР. Следует выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого обеспеченного региона. В данном случае только самый обеспеченный регион (самые обеспеченные регионы) не получит блочных трансфертов.

Одним из основных условий предоставления субсидий из федерального бюджета должен стать учет качества оказываемых бюджетных услуг. Предоставление средств необходимо осуществлять на основании заключенных соглашений с учетом оценки достижения целевых значений показателей, обуславливающих предоставление субсидий. Соглашения, заключаемые с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, должны предусматривать приостановление и даже сокращение предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, не обеспечивающим достижение целевых значений показателей качества бюджетных услуг.

Одновременно следует сохранить возможность предоставления субсидий целевого характера, направляемых на стимулирование деятельности при осуществлении конкретных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Повышение эффективности реформирования и управления региональными и муниципальными финансами

Предоставляемые из федерального бюджета субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов являются инструментом повышения эффективности государственного управления, стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации мер, направленных на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами. Данная финансовая помощь оказывается субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, отобранным на конкурсной основе по результатам оценки программ реформирования региональных (муниципальных) финансов, а также при обязательном соблюдении требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и отсутствии просроченной задолженности.

Программа реформирования региональных (муниципальных) финансов – это комплексные планы действий всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по реформированию общественных финансов, рассчитанные на несколько лет и содержащие конкретные мероприятия по следующим основным направлениям реформирования: организация бюджетного планирования; ориентированного на результат; среднесрочное планирование; управление расходами и реструктуризация бюджетной сети; создание условий для развития доходной базы; межбюджетные отношения; повышение публичности государственного и муниципального секторов экономики.

За 8 лет применения данного инструмента межбюджетных трансфертов около 60 регионов подавали заявки на участие в конкурсном отборе, из которых 40 явились получателями субсидий на реформирование региональных финан-

сов. Однако применение стимулирующих трансфертов для регионов, проводящих экономические преобразования, может и не привести к желаемому успеху. Так как проведение институциональных реформ трудно поддается мониторингу, может возникнуть значительная асимметрия информации, при которой региональные власти могут имитировать проведение реформ с целью получить соответствующие трансферты из федерального бюджета.

С учетом этого предлагается, не отказываясь от мер прямого стимулирования реформ на региональном и местном уровнях, большее внимание обратить на техническую поддержку данных реформ: обучение государственных и муниципальных служащих, методическую поддержку указанных реформ и др. В дальнейшем прямое стимулирование реформ на региональном и местном уровнях за счет средств федерального бюджета должно смениться формированием общих правил, поддерживающих данные реформы. В такой институциональной среде лучшая практика проведения реформ будет распространяться среди регионов и муниципалитетов со схожими социально-экономическими условиями.

Кроме того, для стимулирования повышения эффективности управления финансами следует внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки субъектов Российской Федерации, отражающей результаты работы региональных и местных администраций, как в целом, так и по различным направлениям развития, которая должна проводиться по следующим направлениям:

1. Предоставление государственных услуг юридическим и физическим лицам.
2. Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.
3. Межбюджетные отношения и качество управления муниципальными финансами.
4. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетной сфере.

Совершенствование методики распределения дотаций из федерального бюджета

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из ФФПР – основного канала финансовой помощи региональным властям – вырастут в 2008 г. по сравнению с 2007 г. на 26,2% и составят 329 млрд. руб. (0,94% ВВП). Доля этого фонда в межбюджетных трансфертах вырастет с 33,6% в 2007 г. до 35,6% в

2008 г., 38,8% в 2009 г. и 42,7% в 2010 г. Таким образом, этот фонд по-прежнему остается наиболее значимым в структуре межбюджетных трансфертов.

Достижению основной цели распределения дотаций из ФФПР – обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг – препятствует попытка достичь целей, изначально не приходящих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать регионы к самостоятельному наращиванию налогового потенциала. При всей важности этих дополнительных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента может привести к тому, что ни одна из целей не будет достигнута, а процедура распределения дотаций из ФФПР станет более сложной и менее прозрачной.

За годы эволюции межбюджетных отношений методика распределения дотаций из ФФПР значительно улучшилась, но можно отметить ряд недостатков формулы распределения дотаций, требующих эволюционного совершенствования.

1. Налоговый потенциал по «прочим видам налогов» рассчитывается пропорционально сумме налоговых поступлений по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и налогам на совокупный доход. Однако расчеты показывают, что целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим налогам» пропорционально налоговому потенциалу по налогу на доходы физических лиц, поскольку он более равномерно распределен между регионами Российской Федерации, чем используемая в предлагаемой формуле распределения сумма четырех налогов, а платежи по этому налогу лучше коррелируют с платежами по «прочим налогам».

2. При расчете налогового потенциала субъекта Российской Федерации по видам налогов используется прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по отдельным видам налогов на очередной финансовый год. Если налоговая база по всем налогам распределена равномерно между регионами, такой подход представляется оправданным. Однако в случае налога на добычу природных ископаемых, налога на прибыль и некото-

рых акцизов очевидно, что значительная доля налоговой базы сосредоточена в незначительном числе субъектов Федерации, и прогноз поступлений по ним является крайне значимым для данных субъектов при распределении дотаций из ФФПР. Кроме того, может значительно отличаться структура налоговых доходов в различных субъектах Российской Федерации, получающих выравнивающие дотации. В результате у отдельных субъектов Федерации и у федерального центра может возникнуть стремление по-разному прогнозировать поступления от данных видов налогов. Во избежание упреков со стороны регионов в завышении их налогового потенциала из-за прогноза налоговых доходов предлагается использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а фактические данные за последний отчетный период.

3. В методику распределения ФФПР с 2003 года снова включены компенсационные механизмы с целью не допустить резких отрицательных колебаний по сравнению с предыдущим годом в размере выделяемых дотаций для субъектов Федерации. С 2007 года степень компенсации регионам потерь при переходе на новую формулу зависит от достижения регионами некоторых показателей выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличения поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Это противоречит сути выравнивания уровня бюджетной обеспеченности – обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг при применении одинаковых налоговых ставок и, соответственно, нарушает общую методологию распределения средств из ФФПР.

4. Среди используемых коэффициентов при расчете индекса бюджетных расходов нет показателей, характеризующих уровень благосостояния населения, его способность потреблять бюджетные услуги, предоставляемые ему на возмездной основе, или замещать их потребление покупкой аналогичных услуг в частной сфере. Косвенно данный пробел компенсируется использованием при расчете коэффициента уровня цен показателя доли населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населе-

ния субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года, но этого недостаточно.

Анализ методологических основ расчета индекса бюджетных расходов, показывает, что применение подхода расчета индекса бюджетных расходов, исходя из объективных различий в стоимости групп однородных бюджетных услуг, является вполне перспективным направлением и в последствии позволит и при распределении ФФП применять по отношению к регионам систему бюджетирования, ориентированную на результат. Необходимо ввести дополнительные показатели, характеризующие уровень достатка основного потребителя бюджетных услуг и использовать их при расчете коэффициента уровня цен в субъекте РФ, при расчете коэффициента дифференциации заработной платы и коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг:

1. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума.

Чем выше доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, тем больше требований о предоставлении им более объемных и содержательных «безвозмездных» бюджетных услуг предъявляют жители, и наоборот. Чем больше в субъекте Российской Федерации доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, в сравнении с аналогичным показателем в среднем по России, тем выше будет поправочный коэффициент и тем выше индекс бюджетных расходов.

Поправочный коэффициент, учитывающий долю населения с доходами ниже прожиточного минимума, рассчитывается по следующей формуле:

$$\kappa_i^{nm} = (A_i^{nm} + 1) / (A^{nm} + 1), \quad (1)$$

где κ_i^{nm} – коэффициент дифференциации доходов населения субъекта Российской Федерации;

A_i^{nm} – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в численности постоянного населения по субъекту Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

A^{nm} – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в численности постоянного населения в среднем по субъектам Российской Федерации на конец последнего отчетного года.

2. Доля расходов на покупку продуктов питания в структуре потребительских расходов домашних хозяйств.

В рамках классической экономической теории при возрастании уровня дохода населения, снижается доля расходов на покупку продуктов питания. Соответственно, чем выше удельный вес в структуре потребительских расходов домашних хозяйств расходов на питание, тем ниже уровень благосостояния жителей, тем выше их потребность в «безвозмездных» бюджетных услугах, тем большие требования к объему и содержанию бюджетных услуг предъявляют жители. Чем большую долю в структуре потребительских расходов в субъекте Российской Федерации занимает доля расходов на покупку продуктов питания, в сравнении с аналогичным показателем в среднем по России, тем выше будет поправочный коэффициент и тем выше индекс бюджетных расходов.

Поправочный коэффициент, учитывающий различия в структуре расходов домашних хозяйств расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания, рассчитывается по следующей формуле:

$$\kappa_i^{num} = (A_i^{num} + 1) / (A^{num} + 1), \quad (2)$$

где κ_i^{num} – коэффициент дифференциации расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания по субъекту Российской Федерации;

A_i^{num} – доля расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания в общих расходах домашних хозяйств по субъекту Российской Федерации на конец отчетного года;

A^{num} – доля расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания в общих расходах домашних хозяйств по субъектам Российской Федерации на конец отчетного года.

Таким образом, предлагается при распределении дотаций из ФФП стремиться к достижению только одной цели: выровнять уровень бюджетной обеспеченности регионов, остальные же задачи (стимулирование регионов расширять налоговую базу, повышение финансовой дисциплины и др.) необходимо решать с помощью иных инструментов. Кроме того, необходимо внести некоторые коррективы в методику распределения дотаций для повышения эффективности расходов федерального бюджета.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК

1. *Ерошкина, Л.А.* О совершенствовании системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации [Текст] / Л.А. Ерошкина, Л.В. Перекрёстова, Е.Б. Дьякова // Вестник Волгоградского государственного университета: научно-теоретический журнал. – Серия 3. Экономика. Экология. – 2008. – № 1 (12). – С. 57-62. (0,55 п.л. / 0,18 п.л.)

Статьи и тезисы докладов в других изданиях

2. *Ерошкина, Л.А.* Развитие методов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ [Текст] / Л.А. Ерошкина, Л.В. Перекрёстова, Е.Б. Дьякова // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы [Текст]: ежегодник. – Вып. 8. – ООН РАН, ЮССРЭН, ЮНЦ РАН, ВолГУ; гл ред. О.В. Иншаков; редкол.: В.В. Курченков (зам. гл. ред.) [и др.]; редсовет: Л.А. Аносова [и др.] – Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2007. (0,9 п.л. / 0,3 п.л.)

3. *Ерошкина, Л.А.* Межбюджетное регулирование и распределение финансовой помощи регионам: опыт, проблемы, пути совершенствования [Текст] / под общей ред. проф., д.э.н. Л.В. Перекрёстовой, к.н. А.В. Дорджеева. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – 155 с. (9,07 п.л. / 1,3 п.л.)

4. *Ерошкина, Л.А.* О проблеме мягких бюджетных ограничений регионов российской модели бюджетного федерализма [Текст] / Л.А. Ерошкина // Проблемы экономики и статистики в общегосударственном и региональном масштабах: сборник статей V Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2008. (0,2 п.л.)

5. *Ерошкина, Л.А.* Межбюджетные трансферты как инструмент обеспечения финансовой стабильности и реализации государственной политики [Текст] / Л.А. Ерошкина // Региональные финансы: опыт, стратегии, перспективы / под ред. к.э.н. Дорджеева А.В., к.ю.н. Завьялова Д.Ю. – М.: Финансы, 2008. – 368 с. (23 п.л. / 0,65 п.л.)

6. *Ерошкина, Л.А.* О совершенствовании предоставления межбюджетных трансфертов в форме субсидий [Текст] / Л.А. Ерошкина // Экономика и социум: Современные модели развития общества в аспекте глобализации: сборник статей 2 Международной (заочной) научно-практической конференции. – Саратов, 2008. (0,2 п.л.)

7. *Ерошкина, Л.А.* Анализ современных тенденций развития отношений между федеральным и региональными бюджетами [Текст] / Л.А. Ерошкина, Л.В. Перекрестова, Е.Б. Дьякова // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России: сборник статей Международной научно-практической конференции. – Воронеж, 2008. (0,6 п.л. / 0,2 п.л.)

102

Подписано в печать 19.11. 2008 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Усл. печ. л. 1,0.
Тираж 100 экз. Заказ 654.

Волгоградское научное издательство
400011, Волгоград, ул. Электросовская, 55.